

## **LA PARADOJA DE LA TRANSPARENCIA QUE OPACA. EVALUACIÓN Y MEJORA ESCOLAR: UN ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN OFICIAL**

*Claudia A. Romero*

### **1. INTRODUCCIÓN**

*El “factor escuela” como clave del cambio educativo*

Desde finales de los años '80 y en los '90 se ha producido un marcado clivaje en los análisis sobre la educación. La preocupación ha dejado de estar centrada exclusivamente en el acceso y la extensión de los servicios para, sin dejar de lado lo anterior, centrarse en los contenidos de los sistemas educativos, en lo que ocurre al interior de ellos, en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En los años 2000, la preocupación parece centrarse cada vez más en precisar qué vamos a entender como “factor escuela”.

Hoy existe un consenso creciente acerca de que es necesario, no sólo que todos los niños y jóvenes asistan a una escuela sino, además, que esa escuela garantice efectivamente la adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para desempeñarse y participar en la sociedad en la que viven. Así la escuela se ha consolidado como el foco de atención de los investigadores, los políticos y las administraciones educativas. Mientras los impulsos de cambio basados en iniciativas individuales del profesorado y las reformas centralizadas de los sistemas han mostrado ya sus límites, los movimientos de eficacia y de mejora vienen demostrando el valor del “factor escuela” como contribución diferencial al rendimiento de los alumnos.

De esta manera, la escuela ocupa la escena central del cambio y como señala Tiana Ferrer (1998a:4) “*si durante muchos años los centros escolares no fueron concebidos sino como el último escalón de la cadena de producción educativa, hoy en día ocupan un lugar privilegiado en los procesos de enseñanza y aprendizaje y en las estrategias de cambio en el ámbito de la educación*”.

Esta focalización en la escuela, como lugar efectivo de actuación y de responsabilidad en relación al cambio (Stoll y Fink, 1999), ha llevado a la preocupación sobre dos temas centrales: la gestión y la idea de “rendición de cuentas” (*accountability*). Fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados de cada escuela, es la apuesta que el discurso dominante hace para el logro del cambio educativo y la justificación de la enorme importancia que ha asumido la evaluación en los últimos tiempos.

Los resultados de la educación escolar se caracterizan por su opacidad (Ravela y otros, 2001). De un lado la naturaleza propia de la actividad educativa a largo plazo, del otro la imposibilidad de las familias, de los docentes y de las propias administraciones de valorar la calidad de los conocimientos y competencias que efectivamente adquieren los estudiantes por la acción escolar, están en la base de esa opacidad. Por eso es amplio el consenso acerca de la necesidad de contar con mecanismos que permitan producir información sobre lo que efectivamente se enseña y se aprende en la escuela como

un modo de dotar de mayor transparencia a los sistemas educativos y hacerlos más responsables ante la sociedad.

*La escuela como “audiencia privilegiada” de la evaluación del sistema.*

La gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativas incluyen la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema, de las instituciones y de los individuos como uno de sus elementos principales. La idea de que la administración central realice evaluaciones de los aprendizajes cuyos resultados, bajo la forma de información para la toma de decisiones, se entregue a las escuelas es una innovación de los años 90 para los países de América Latina impulsada en la mayoría de los casos por los organismos de crédito como parte de sus convenios de préstamo a los países. En la Argentina, esa información es elaborada casi exclusivamente por las administraciones centrales, a partir de mecanismos de evaluación más o menos sofisticados y remitidas a las escuelas para que en contacto con ella se operen los cambios necesarios en su interior.

“Son los integrantes de la institución escolar quienes mejor pueden interpretar las evaluaciones para sacar conclusiones, profundizando lo que ellas muestran o sugieren” (Thélot, 1999 :32). Apoyados en ideas de este tipo, los administradores asignan un valor extraordinario a la devolución de la evaluación como fuente de cambio institucional. Al respecto dice L. Toranzos (1996), funcionaria del MCE:

*La devolución de información sobre el desempeño de los alumnos tiene un papel clave para fortalecer la responsabilidad institucional por los resultados de la gestión de las unidades escolares. Cada centro de enseñanza puede saber en qué situación se encuentran sus estudiantes en relación al resto de los establecimientos de su zona y a los del resto del país. A cada establecimiento le corresponde profundizar en la investigación de las causas y explicaciones de los resultados obtenidos, evaluando así su propia acción educativa y definiendo las acciones o proyectos de mejoramiento que se consideren pertinentes.....*

*En el mismo sentido, la devolución de la información acerca de los resultados de los alumnos a los profesores y maestros contribuye a mejorar el ejercicio profesional. Los docentes pueden contar con mejor retroalimentación sobre los resultados de su acción pedagógica y estarían en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas en procura de mejorar el aprendizaje de los alumnos. Tienen, además, un valioso punto de referencia para su evaluación del desempeño individual de sus alumnos.*

En este sentido, la escuela se convierte en “audiencia privilegiada” de las evaluaciones que se realizan externamente y cuya finalidad, según se explicita, apunta a la “mejora y a la calidad escolar” en la medida en que estas evaluaciones vienen a “transparentar” lo que acontece en el interior de cada escuela que hasta ahora ha funcionado como una caja negra.

*Características de este trabajo*

Este trabajo se propone analizar la posible vinculación entre evaluación y mejora escolar a partir del análisis de la información que la administración central remite a las escuelas como política de devolución de resultados de las evaluaciones que se realizan a nivel central, haciendo foco en el contexto argentino y dentro de él tomando el caso de las escuelas medias en la Ciudad de Buenos Aires.

En Argentina, las administraciones centrales (ministerio y cada provincia) realizan evaluaciones educativas que revisten características muy variadas y que vuelven a las escuelas bajo la forma de “información para la toma de decisiones”. ¿En qué consiste esa información?, ¿qué finalidades persigue, qué procedimientos utiliza y desde qué perspectivas se plantea?, ¿cuál es su utilidad para la escuela?, ¿logra efectivamente acrecentar la transparencia? o por el contrario ¿constituye un nuevo velo que opaca la realidad educativa? y, finalmente, ¿qué otras perspectivas y acciones ayudarían a definir mejores relaciones entre evaluación y mejora escolar?. Estos son los interrogantes que se abordan en este trabajo.

Como se ha dicho, el análisis que aquí se presenta se realiza sobre un recorte de la realidad: las escuelas secundarias de gestión pública de la Ciudad de Buenos Aires. Estas escuelas reciben devoluciones de evaluaciones realizadas por:

- Ministerio de Cultura y Educación (MCE) devolución basada en el *Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad*
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) devolución basada en información estadística “*Números para pensar la escuela*”. *Aportes para la autoevaluación institucional*.

Interesa analizar estas evaluaciones a partir de la información que el Ministerio y la Ciudad “devuelven” a las escuelas. Es decir, se hará referencia principalmente a la información que es difundida desde estos lugares a las escuelas y su potencial utilidad para el desarrollo de estrategias de mejora. Para finalizar, y luego de arribar a algunas conclusiones, se presentan algunas líneas de acción para el futuro.

## **2. LA INFORMACION QUE REMITE EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION: OPERATIVO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD.**

### **2.1. Breve introducción**

En 1993 se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SNEC) en el marco de la Ley Federal de Educación que impulsa la Reforma Educativa en la Argentina.<sup>1</sup> Se establecen como

---

<sup>1</sup> El SNEC tiene como marco legal la Ley Federal de Educación 24.195, y más específicamente los artículos 48, 49 y 50 que se transcriben a continuación:

- “Art. 48: el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta Ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.
- A ese fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar las investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas.
- El Ministerio de Cultura y Educación deberá enviar un informe anual a la Comisión de Educación de ambas Cámaras del Congreso de la Nación donde se detallan los objetivos que se establecen en la presente Ley.

competencias del SNEC, la definición e implementación de un sistema de evaluación de la calidad en todo el sistema educativo nacional y la formulación de políticas de mejora.

*“La misión del SINEC puede ser definida, en forma sintética, como producir en forma permanente información relevante acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en todos los niveles, ciclos, regímenes y modalidades del sistema educativo argentino y las variables institucionales y socioculturales asociadas a dichos aprendizajes; así mismo, retroalimentar los procesos de evaluación y toma de decisiones por parte de las diversas instancias y actores involucrados... Esta información permitirá fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados en todos los niveles de decisión del sistema, proponer lineamientos de política educativa para promover una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias. (Toranzos, 1996).*

Por esa misma época, más exactamente en 1994, se finalizaba el proceso de transferencia del servicio educativo nacional a las respectivas provincias. El Ministerio de Educación dejaba entonces de tener escuelas bajo su órbita.

En febrero de 2001 se crea el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE)<sup>2</sup> como órgano desconcentrado del Estado nacional encargado de relevar la información del sistema educativo y de evaluar su funcionamiento en reemplazo del SNEC. Esta nueva estructura representa un avance en tres direcciones: sistematiza acciones de producción de información y de evaluación que se encontraban dispersas en distintos organismos, se propone la investigación y difusión de indicadores y ,sobre todo, separa los mecanismos de evaluación de la cartera educativa del gobierno de turno. Con respecto a esto último se avanza en la generación de condiciones de mayor credibilidad al construir una mayor externalidad respecto de lo que se evalúa, sin llegar a las propuestas de privatizar el sistema de evaluación (House, 1999). En 2002, el IDECE desaparece y la evaluación de la calidad vuelve a estar a cargo de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) estructura interna del Ministerio nacional. La corta historia del IDECE no ha permitido observar cambios significativos en la información que se remite a las escuelas, por lo cual al referirme al MCE lo haré sin considerar las líneas propuestas por el IDECE.

Las acciones efectivamente desarrolladas desde la Administración nacional tienen que ver, hasta el presente, con la implementación de pruebas de rendimiento para los alumnos y con la

- 
- Art. 49: la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos/as y la calidad de la formación docente.
  - Art. 50: las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires evaluarán periódicamente la calidad y el funcionamiento del sistema educativo en el ámbito de su competencia”.

<sup>2</sup> El IDECE se crea por el Decreto presidencial N° 165/01 del 9/2/01 y sus objetivos quedan establecidos en el artículo 2:

- Impulsar y sostener un proceso de evaluación permanente del proceso educativo en sus distintos niveles, etapas, ciclos y grados que contribuya a mejorar la calidad y disminuir las desigualdades educativas.
- Organizar y mantener un Sistema Integrado de Información Educativa garantizando continuidad y confiabilidad en la generación y difusión de la información acerca del estado y evolución del sistema educativo.
- Promover el uso de la información como instrumento fundamental para el conocimiento del sistema educativo por parte de todos los actores participantes del proceso de enseñanza y aprendizaje.

elaboración de Recomendaciones metodológicas para la enseñanza y en 1999 y 2000 se suministraron cuestionarios a los directores pero los resultados de esta última información no fueron difundidos. Desde 1993 se han realizado 7 operativos nacionales en 3º, 6º, 7º y 9º año de la Educación General Básica (EGB) y en el último año del Nivel Medio. Estos últimos con carácter censal en 1997, 1998, 1999 y 2000, en las asignaturas de Lengua y Matemática e Historia (en 1999 y 2000). Los demás operativos, con muestras aleatorias y estratificadas de representatividad nacional y por jurisdicciones.

*¿Cuál es la información que se devuelve a cada escuela secundaria?*

La información remitida consiste en:

- Rendimiento promedio por área (Lengua y Matemática, luego se agregará Historia) y por modalidad (Bachiller / comercial y técnico) y por ámbito (escuelas públicas y escuelas privadas) a nivel nacional y por jurisdicción (en este caso Capital Federal). Se presentan también porcentajes de respuestas correctas por disciplina, ámbito y modalidad, contenidos que presentaron mayor dificultad y porcentaje de rendimiento por competencia para cada una de las áreas.
- Tabla con los valores de rendimiento por jurisdicción y nivel (medias provinciales) ordenados de mayor a menor rendimiento. La información incluye, también, la media nacional de rendimiento de los alumnos, que marca una línea divisoria entre las jurisdicciones que quedaron por encima y por debajo de esa media de rendimiento, en cada una de las áreas evaluadas.
- Listado de los alumnos que fueron evaluados en la escuela (identificados por N° de documento) y porcentaje de aprobación que obtuvieron en cada asignatura.
- “Recomendaciones metodológicas para la enseñanza”, una serie de cuadernillos por materia que a partir del análisis de las dificultades presentadas por los alumnos en la resolución de determinados ítems ofrecen algunas consideraciones didácticas y sugerencias de actividades para desarrollar por los docentes en el aula y que permitirían mejorar el desarrollo de las competencias requeridas en la resolución de los ítems en cuestión.

*¿Para qué se envía esa información a las escuelas?*

En agosto de 1999, en una carta enviada por el Ministerio de Educación a cada director de escuela secundaria se dice:

*“A partir de 1997, hemos inaugurado una nueva modalidad de evaluación que incluye a todos los alumnos de la escuela secundaria. Esta evaluación censal tiene como propósito identificar fortalezas y debilidades, con la mayor precisión posible, en cada una de las escuelas existentes.... Con este envío se inicia un proceso de devolución de resultados de las pruebas a cada una de las escuelas secundarias del país.*

*La devolución de esta información que incluye el resultado de su escuela en cada una de las áreas evaluadas de su provincia y el informe nacional, le permitirá a usted y a su equipo docente enriquecer el Proyecto Institucional, los programas para mejorar la calidad de los*

*aprendizajes en su escuela y orientará las demandas de capacitación para el equipo docente de la institución que usted conduce.” (MCE, 1999)*

Nuevamente se verifica la creencia en una asociación directa entre “la devolución de la información” y la “mejora institucional”.

## **2.2. Algunos posibles análisis**

### *a) Finalidad, procedimientos y perspectivas.*

La información producida por el Ministerio avanza en la generación de una información sistematizada sobre el funcionamiento del sistema educativo en relación con los aprendizajes, que históricamente los organismos oficiales en la Argentina no han construido, en sintonía con la implantación de los sistemas de evaluación educativa en otros países de América Latina durante la década del 90.

Un primer análisis, muestra una gran distancia entre las intenciones expresadas, las conceptualizaciones vertidas en distintos documentos y las políticas desarrolladas. A partir de la devolución realizada a las escuelas y de la ausencia de políticas efectivamente implementadas en la línea de una mejora institucional se evidencia una doble reducción: a) se reduce la definición de la calidad a una única dimensión: el rendimiento de los alumnos y b) las competencias del SNEC se terminan reduciendo sólo a la implementación de operativos de evaluación de la calidad.

En cuanto a la finalidad o propósito de la evaluación se trata de una evaluación externa, basada en métodos cuantitativos y a pesar de que se declama el propósito de la “mejora institucional”, el efecto que realmente logra está más cercano a la “rendición de cuentas” a juzgar por la ausencia de una conexión directa entre la información producida y su utilidad para la mejora, como analizaré más adelante en detalle.

En cuanto a los procedimientos se utilizan procedimientos cuantitativos, indicadores de rendimiento que se calculan a partir de la pruebas de rendimiento elaboradas por el Operativo Nacional y que permiten elaborar comparaciones entre las escuelas, jurisdicciones y países. No se consideran, en las informaciones remitidas a las escuelas indicadores más complejos dirigidos a valorar las variables contextuales (entre ellas las características socioeconómicas y educativas de los alumnos, los recursos de la escuela, los procesos desarrollados, etc.), a pesar de que se administran en los últimos años encuestas a directivos, docentes y alumnos para recoger información sobre el contexto social y escolar. De esta manera no existe posibilidad alguna de estimar el “valor añadido” de una escuela, de realizar comparaciones justas entre distintas realidades.

A modo de ejemplo es notable la situación que se produce cada año cuando los resultados del Operativo Nacional son dados a publicidad en los medios de comunicación. ¿Cuál es la “mejor escuela”? Hasta ahora han ocupado alternativamente el primer puesto o bien “escuelitas perdidas” en el interior de las provincias pobres con pocos alumnos y pocos recursos o bien alguna de las escuelas secundarias más prestigiosas del centro de la Ciudad de Buenos Aires, que depende de la universidad, cuyos alumnos deben atravesar un duro examen para ingresar y cuyos programas y régimen de estudio son muy diferentes al resto de las escuelas. Lejos de iluminar aspectos importantes que ayuden a la reflexión sobre la organización, el funcionamiento y el rendimiento de las escuelas, esta información

genera desconcierto e incredulidad y, por cierto, lamentables notas periodísticas que cada año tratan de desentrañar los secretos que hacen de una escuela, la primera de la lista.

En cuanto a la perspectiva, se trata claramente de una perspectiva externa, habitual en la evaluación realizada por las administraciones centrales que, bajo la apariencia de credibilidad e imparcialidad en la información, se arriesga a desconocer aspectos importantes de la vida de la escuela, generando rechazo y sesgos significativos. Vale aquí recordar una oportunidad en la cual los alumnos de 5º año de varias escuelas de la Ciudad, en señal de protesta por el bajo presupuesto educativo, decidieron contestar a medias, no contestar o directamente contestar erróneamente a las pruebas nacionales. ¿Es esto una señal confiable de rendimiento?

#### *b) Niveles de aplicación y niveles de análisis.*

Resulta paradójico que una evaluación externa, cuantitativa y dirigida a la rendición de cuentas sea propuesta para generar cambios internos, cualitativos y dirigidos a la mejora institucional. Sobre todo sin mediar la implementación de políticas de apoyo para que esta traslación sea posible.

Se observa entonces una diferencia entre el nivel de aplicación y el nivel de análisis de la evaluación. La evaluación se realiza sobre las respuestas individuales del alumno a una prueba (nivel individual) que como dijimos no son contextualizadas y esos resultados se utilizan para analizar la situación de una escuela, de una jurisdicción, de un sistema (nivel institucional y sistémico).

*“Los usos más adecuados y fructíferos de la evaluación son aquellos en el que el nivel de aplicación, coincide con el de análisis. No obstante, no pueden ni deben descartarse otros en los que ambos niveles no sean idénticos. Pero estas traslaciones de nivel deben ser analizadas con atención, pues en ellas puede encontrarse el origen de parte de los posibles abusos de la evaluación”* (Tiana, 1998b).

En este sentido, cuando nivel de aplicación y nivel de análisis no coinciden, y si la intención es apuntar al desarrollo y la mejora institucional, es importante identificar con cuidado la unidad de intervención.

#### *c) La unidad de intervención*

¿Qué unidad de intervención se propone a partir del Operativo Nacional de Evaluación?, ¿el alumno que no rinde?, ¿el profesor del alumno que no rinde?, ¿la escuela?, ¿la provincia?

Siguiendo el análisis que realizan Diker y Feeney (1998) resulta evidente que resultados del tipo ‘el 60 % de los alumnos argentinos de 5º año no supera más del 43% de los ítems de Matemática’, no permiten establecer sobre qué factores intervenir, ni tampoco sobre quiénes intervenir. En ese caso, sólo se podrá concluir en términos generales, que hay que “enseñar más Matemática”. A lo sumo se podrían determinar los temas que presentaron estadísticamente mayores niveles de fracaso, cuya enseñanza habría que intensificar. Semejante nivel de generalidad y ambigüedad no parece ser una buena base para el diseño de políticas de mejoramiento de la calidad.

Los cuadernillos “Recomendaciones metodológicas para la enseñanza” son también información cuya devolución apunta a producir mejora. Estos materiales se proponen claramente como recomendaciones, sugerencias, alternativas dirigidas a los docentes que enseñan cada una de las

asignaturas o áreas evaluadas y evidentemente se apoya en la hipótesis de que el bajo rendimiento de los alumnos es producto de una mala enseñanza, desconociendo otros factores que incidirían en los bajos rendimientos.

Finalmente, como señalan Diker y Feeney (1998), es necesario destacar que el hecho de que desde un nivel central que no tiene ya la responsabilidad sobre la gestión de ningún establecimiento, se prescriban actividades para realizar en el aula, constituye un mecanismo de regulación inapropiado para una gestión política del sistema que promueve la descentralización, al menos en los discursos explícitos.

### **3. LA INFORMACION QUE REMITE EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: “NÚMEROS PARA PENSAR LA ESCUELA. APORTES PARA LA AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL”.**

#### **3.1. Tipo de información y finalidad perseguida**

En febrero de 2002, la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires remitió a todas las escuelas secundarias de gestión pública el documento *“Números para pensar la escuela: aportes para la autoevaluación institucional”*. Fue esa la primera vez que se remitió de esa manera información cuantitativa para cada escuela como destinatario específico.

*¿Qué información se remite?*

Se trata de un folleto en el que de manera sintética (gráficos y cuadros) se presentan datos cuantitativos, que han sido suministrados por las propias escuelas a través de sus informes estadísticos anuales y que se disponen de tal manera que permite una comparación de cada escuela en dos sentidos:

- a) comparación de los datos de la escuela con los valores generales de la ciudad y con los de la Región <sup>3</sup> a la que pertenece la escuela.
- b) comparación de la escuela consigo misma en relación a los últimos cuatro años (de 1998 a 2001)

Los datos consignados en el folleto son:

Dos cuadros:

- Alumnos matriculados en la escuela por año de estudio (matrícula inicial y final de los años 1998, 1999, 2000 y 2001)
- Indicadores del sector público de la ciudad, de la región y de la escuela en los últimos cuatro años. Estos indicadores son: porcentaje de repitencia, porcentaje de sobreedad,

---

<sup>3</sup> Una Región es una dimensión topológico-administrativa de la ciudad, que agrupa dos o tres distritos escolares cercanos geográficamente y que es sede de las supervisiones. En la ciudad de Buenos Aires existen ocho regiones cada una de las cuales tiene una Supervisión, que incluye entre 12 a 15 escuelas secundarias de distinta modalidad y turnos.



porcentaje de alumnas mujeres, porcentaje de alumnos varones, promedio de alumnos por división, porcentaje de alumnos salidos sin pase, porcentaje de alumnos con domicilio en el Gran Buenos Aires (no residentes en la capital).

Tres gráficos:

- Porcentaje de repitencia Año 2001: gráfico comparativo entre los porcentajes generales de la ciudad, de la región a la que pertenece la escuela y de la escuela.
- Promedio de alumnos por división Año 2001: gráfico comparativo entre los promedios generales de la ciudad, de la región a la que pertenece la escuela y de la escuela.
- Evolución de la matrícula de la escuela: gráfico que representa la matrícula inicial de los últimos cuatro años.

No se consigna ningún tipo de análisis, ni interpretación de la información.

*¿Para qué se envía esta información a las escuelas?*

La finalidad queda expresada escuetamente en el título del folleto. Se trata de información que se propone como “aporte para la autoevaluación institucional”.

De una manera más cautelosa se vuelve a verificar la representación de una relación directa entre información y en este caso autoevaluación que, en general, se asocia a mejora.

### **3.2. Algunos posibles análisis**

La información remitida a las escuelas por el GCBA se limita a sintetizar y a disponer de una manera gráfica de alta comunicabilidad por su simpleza, una serie de datos administrativos que invitan permanentemente a la comparación entre la escuela, la región y la ciudad.

#### *a) Presentación de la información*

La información remitida por el GCBA no se presenta, a diferencia de la producida por el MCE, bajo la forma de un informe, sino que se trata de un “folleto de síntesis” de datos generales que constituye una fuente de información apta para públicos diversos, poco especializados y que no requieren una información exhaustiva. Así es posible afirmar que el modo de presentación de la información no responde a las necesidades de la audiencia escolar (profesores y directivos), ya que si se trata de aportar a la autoevaluación institucional, la información remitida debería presentarse de manera más detallada, sin sofisticaciones innecesarias pero lo suficientemente exhaustiva como para permitir reflexionar sobre la situación institucional.

#### *b) Tipo de información.*

Los indicadores tradicionalmente empleados como retroalimentación sobre el desempeño del sistema (matrícula, repetición, deserción, etc.) proveen de información que en el presente resulta absolutamente insuficiente para orientar la toma de decisiones y la definición de políticas. Apenas permiten saber si el sistema se está expandiendo en tal o cual nivel o área geográfica y dónde los

alumnos presentan mayores dificultades para avanzar en el sistema. Por otra parte, dicha información considerada aisladamente, puede llevar a ciertas formas de autoengaño: las autoridades educativas y la sociedad quedan satisfechas porque el servicio se expande. Pero se carece de información sobre el grado en que la escuela está alcanzando sus objetivos específicos y cumpliendo con su contrato fundacional con la sociedad: que los niños y adolescentes, en determinados períodos de tiempo, desarrollen ciertas capacidades cognitivas e incorporen ciertos conocimientos y valores considerados relevantes para su desempeño en la sociedad y para su desarrollo como seres humanos.

Se podrá argumentar que las escuelas ya conocen cuál es el rendimiento de los alumnos a través de dos mecanismos: la evaluación que realiza el Ministerio y la que permanentemente realiza el docente.

En cuanto a la primera, es posible que las escuelas adopten la misma actitud que el GCBA y no incluyan para su autoevaluación las informaciones remitidas por el Ministerio.

En cuanto a la segunda, la evaluación del rendimiento individual de los alumnos realizada por los docentes, no se efectúa a partir de criterios y modalidades homogéneos. Si esto fuera así, sería válido asumir la repitencia y aún las calificaciones de los alumnos, como indicadores de los niveles de aprendizaje alcanzados y, por lo tanto, del logro de los objetivos del sistema. Probablemente el supuesto anterior se cumplía, dentro de márgenes razonables, en las etapas iniciales del desarrollo de nuestros sistemas de enseñanza, cuando éstos aún no se habían masificado, por lo que tanto el alumnado como el cuerpo docente tenían una composición relativamente más homogénea.

En efecto, en la medida en que el sistema enseña con un cuerpo docente de formación muy heterogénea y que enseña a un alumnado de extracción sociocultural también muy heterogénea, inevitablemente las evaluaciones del rendimiento individual obedecen a criterios y niveles de exigencia también diversos. Incluso dentro de una misma escuela, los profesores de las distintas asignaturas evalúan de diversas maneras y con diversos criterios. Las calificaciones pueden ser utilizadas como control disciplinario o como estímulo al esfuerzo independientemente de los logros alcanzados por los alumnos. Por otra parte, los procedimientos empleados para la evaluación no siempre son sistemáticos. En general predomina la evaluación del tipo «juicio de experto», llevada adelante mediante procedimientos artesanales, sobre objetivos muy generales y no sobre competencias susceptibles de ser evaluadas.

Como consecuencia de lo anterior, la información administrativa del sistema y de la escuela, dejando librada la evaluación del rendimiento a la que realiza cada docente, no logra transparentar la opacidad institucional.

### *c) El tratamiento comparativo de la información.*

La información remitida por el folleto del GCBA propone una doble comparación: a) sincrónica o transversal y b) diacrónica o longitudinal

- La comparación sincrónica o transversal.

Se propone comparar los datos administrativos de la escuela, con los promedios de la ciudad y de la región en un mismo año.

En principio se trata de una comparación entre distintas dimensiones de la realidad heterogénea del sistema educativo (entre lo micro y la macro) que a los efectos de la mejora institucional no reviste utilidad y más bien abre cuestionamientos inconducentes y a probables conclusiones erróneas, porque muchas veces se visualizan las medias como criterios de calidad. Por ejemplo una escuela puede concluir en que no es necesario implementar estrategias de mejora relacionadas con la repitencia ya que sus promedios se encuentran por debajo de la media regional. Sobre el índice de repitencia deberíamos decir también que lo que presenta es un promedio de la repitencia tomando el ciclo completo (5 o 6 años) que no logra mostrar con claridad la naturaleza del problema en la escuela media, ya que como sabemos la repitencia se concentra en los dos primeros años de la escuela secundaria.

#### - La comparación diacrónica o longitudinal

Se presentan datos de los últimos cuatro años pero no se realizan sobre una cohorte determinada, sino que son datos brutos sobre la matrícula de cada año. De modo que, frente a una gran movilidad de los alumnos en algunas regiones, resulta imposible evaluar el progreso educativo.

Los límites de este tipo de tratamiento comparativo, sincrónico y diacrónico de la información residen en la falta de criterios y, como decíamos, se tiende a pensar que la media es un criterio de calidad. Al no existir un criterio no es posible saber cuál de los promedios obtenidos resulta más adecuado. Por ejemplo en relación con el promedio de alumnos por división, la ciudad presenta un promedio de 26,4 alumnos, mientras que la Región VII tiene un promedio de 27,8. ¿Cuál es la situación de una escuela de esa Región que tiene un promedio de 30 alumnos?, ¿significa que está superpoblada y esto afecta a la calidad de la enseñanza y del aprendizaje? ¿significa, en cambio, que es una escuela muy demandada, a la que concurren muchos alumnos por su reconocida buena calidad?. ¿Las escuelas deben encontrarse por debajo del promedio de la ciudad para considerarse buenas? Y siguen las preguntas.

Un especial cuestionamiento podría realizarse a la elección de la Región como unidad de comparación. Como dijimos una Región es una referencia geográfica (es un sector de la ciudad, un conjunto de barrios diversos) que reúne entre 12 a 15 escuelas y que, en realidad constituye una unidad administrativa, es la sede de cada una de las 8 supervisiones que existen en Buenos Aires para las escuelas medias. Veamos por ejemplo la Región I. Abarca el territorio que corresponde a los barrios de Recoleta, Retiro, San Nicolás, Balvanera, Monserrat y Constitución. Este conglomerado incluye a los barrios más exclusivos de la ciudad, y también a aquellos con mayor porcentaje de “casas tomadas”, hoteles en los que viven inmigrantes ilegales e incluso comprende a una villa de emergencia, la Villa 31, paradigmática por su emplazamiento en la zona más cara de la ciudad. Estos barrios son los barrios de mayor tránsito de población, al localizarse en ellos las principales terminales de líneas de trenes y ómnibus de la ciudad. Claramente se trata de una región de marcada heterogeneidad socioeconómica.

Por otra parte las 15 escuelas secundarias públicas que corresponden a esta Región presentan características muy distintas, por ejemplo en cuanto a estructura: su tamaño, su horario (hay escuelas diurnas y nocturnas), en cuanto a su modalidad (hay escuelas técnicas, bachilleratos, comerciales), por no entrar en sus diferencias relativas a la cultura institucional. De esta manera cabría preguntarse qué utilidad puede tener para la escuela de la villa 31 compararse con los promedios de su Región, que incluyen a varias escuelas tradicionales de clase media del centro de la ciudad. Una escuela de turno

noche, que recibe alumnos con sobriedad que trabajan, que tienen una historia de fracasos escolares, cuya oferta educativa suele presentar diferencias en cuanto a programas, formas de evaluación, etc, guarda mayor similitud con otras escuelas nocturnas de la ciudad que con las escuelas diurnas de su propia Región.

Por eso, la Región no constituye un contexto válido de comparación, al menos no válido para cada escuela. Si se considera que el sistema educativo de la ciudad de Buenos Aires es el distrito que cuenta con mayores recursos económicos y humanos del país, incluso con equipos técnicos destinados especialmente a la evaluación del sistema educativo, resulta muy llamativo que produzca información tan pobre y en algún sentido inútil como aporte a la autoevaluación institucional, dejando de lado la complejidad que presenta tanto la población como la oferta educativa de las escuelas medias en la Capital Federal.

Por otra parte, la difusión de esta información es sumamente restringida. Cada escuela recibe el folleto elaborado con sus propios datos y no accede directamente a los folletos de las otras escuelas. De manera que si las propias escuelas quisieran tomar como referencia otras escuelas semejantes (por ejemplo todas las escuelas técnicas, o nocturnas) con el fin de definir, ellas mismas, contextos más válidos para la comparación esto no les está permitido. No existe razón de peso suficiente para sostener semejante práctica de ocultamiento de la información pública.

En síntesis, la información presentada surge de lo que las propias escuelas informan a la administración y , en este sentido, no agregan nuevos datos. Su valor residiría en el tratamiento comparativo que de ella puede hacerse, sin embargo, es tal la cautela y precaución con que estos datos deben considerarse que ponen en cuestión el valor instrumental de dicha comparación.

#### **4. ALGUNAS CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN FUTURA**

Las informaciones del MCE y del GCBA presentan diferencias y coincidencias:

##### **4.1. Diferencias.**

- Mientras el MCE informa sobre una evaluación más compleja, de carácter censal y criterial, basada en pruebas de rendimiento dirigidas a determinar el logro académico de los alumnos, el GCBA presenta datos administrativos de carácter cuantitativos basándose en los indicadores tradicionales de repitencia, retención, sobriedad, etc.
- El MCE presenta un informe detallado que incluye recomendaciones que aún con los cuestionamientos realizados avanza en la utilidad de la información, mientras el GCBA plantea una información estadística global en un folleto de síntesis, que describe una situación pero no brinda elementos para su interpretación y análisis.
- El MCE desarrolla una amplia publicidad de esta información, mientras que en el GCBA la información se distribuye en cada escuela, el resto de las escuelas, los medios y la comunidad en general no pueden tener acceso a esa información.

Si bien en algún sentido las dos fuentes pueden complementarse y en realidad deberían presentarse conjuntamente en un mismo informe que permita vincularlas<sup>4</sup>, estas diferencias hablan de la existencia de enfoques muy distintos y hasta contradictorios dentro de la Administración sobre la evaluación y la generación de información útil para las instituciones.

#### 4.2. Coincidencias.

- Ninguna de los dos fuentes logra contextualizar los resultados que ofrece. Si bien en el caso del MCE se aplican cuestionarios auto-administrados a los directivos, a los docentes y a los alumnos de las escuelas donde se llevan a cabo las pruebas de evaluación, con el propósito de recoger información acerca de las condiciones materiales, institucionales y sociales en las cuales tienen lugar los aprendizajes, esa información de tipo contextual no aparece en las devoluciones realizadas a la escuela.
- Ambos reportes proponen un tratamiento comparativo que por falta de contextos adecuados resultan en comparaciones inconducentes o injustas.
- Ambos informes reconocen una conexión directa entre la difusión de la información al interior de las escuelas y la mejora institucional.

En estas coincidencias se visualizan los mayores límites y problemas que hemos analizado.

#### 4.3. Algunas conclusiones.

Los estudios recientes realizados en seis provincias argentinas (Tiramonti y otros, 2003; Montoya y otros, 2003) destinados a recabar evidencia empírica acerca del impacto de las políticas de devolución en la gestión de procesos de mejora a nivel institucional concluyen que las causas del bajo impacto evidenciado se relacionan mayormente con la resistencia de los docentes al cambio, la escasa capacitación en el uso de información por parte de los actores institucionales, la falta de liderazgo de los equipos directivos; la vigencia de culturas escolares refractarias y habituadas a manejarse con información de tipo “casuística”. Ambas investigaciones coinciden en recomendar la “construcción de usuarios” o “formación de la demanda” como modo de acrecentar la utilidad de la información generada, lo que lleva a uno de los estudios (Tiramonti y otros, 2003) a recomendar a su vez a los productores de la política de difusión, la consideración de la situación del usuario como alguien con preocupaciones y necesidades específicas que requiere de una adecuación de la política de devolución a la medida de esas preocupaciones y necesidades.

Una vez más el análisis del impacto vuelve a cerrar el círculo de responsabilidad sobre los docentes y las escuelas. Sin embargo y manteniéndonos en el análisis de los materiales remitidos a la escuela, que es la perspectiva de este trabajo, es posible advertir otro tipo de responsabilidades.

---

<sup>4</sup> En setiembre de 2001 el IDECE anuncia que las escuelas de las distintas provincias comenzarán a recibir una planilla individual con la que cada establecimiento podrá comparar su desempeño con los indicadores que reflejan el rendimiento total del departamento al que pertenece y con el total de la provincia. En cada ficha entregada se desagregará la información para cada nivel de enseñanza y se incluirán diversos indicadores como las tasas de repitencia, de sobreedad y de abandono anual; el porcentaje de promoción anual; el porcentaje de no promoción anual; así como la cantidad de alumnos por sección y de alumnos por cargo docente. Asimismo, las planillas contendrán los resultados de pruebas de conocimiento en matemática y lengua proveniente de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad. Hasta la fecha dicho instrumento no fue entregado a las escuelas.

Detrás de los dos informes analizados existe la misma hipótesis: la información generada centralmente para la toma de decisiones es un estímulo para los procesos de mejoramiento de la calidad a nivel de la gestión escolar. Y aunque esta hipótesis resulte en principio razonable, el análisis de los materiales remitidos a las escuelas muestra que el tipo de información y el modo en que ésta se presenta no parece responder a las necesidades de información que desde la gestión escolar resultan necesarios.

En efecto, la ausencia en los reportes de información respecto a las variables estrictamente escolares asociadas a los resultados, o la ausencia de contextos comparativos válidos entre escuelas con similares características en cuanto a la población que atienden, reduce significativamente el margen de utilización de esa información por parte de supervisores, directivos y docentes. Es decir, los aspectos susceptibles de ser modificados a corto plazo y desde las decisiones a nivel de directivos y profesores son justamente los que están ausentes de los informes, contribuyendo a generar la imagen de que desde la escuela nada puede hacerse ante la fatalidad de los resultados.

Resulta inexplicable, en una política de devolución de resultados evaluativos que se supone direccionada hacia la mejora escolar, que en posesión de la información relativa a los contextos escolares y sociales, la administración central no incluya esa información en los reportes que envía a las escuelas. Refiriéndose al contexto social dice Ravela (2002):

*“La introducción de la noción de contexto social (en la presentación de los resultados) “alivia” el peso de la responsabilidad, ayuda a percibir la evaluación como equitativa y a comprender que hay factores externos al sistema educativo que inciden en los logros y que la educación no es omnipotente...Ignorar el contexto puede dar lugar a conclusiones espurias y, más aún, puede generar una gran frustración e impotencia en las escuelas y docentes que trabajan en los medios más desfavorecidos”.*

La evaluación constituye un requisito indispensable para la mejora de la calidad, siendo una condición necesaria pero no suficiente, ya que la conexión entre evaluación y mejora no es directa.

Se ha pensado que el desarrollo de un proceso evaluativo, engendra en sí mismo una posibilidad de mejora o aún más que la propia evaluación produce una elevación de la calidad (Marchesi y Martín, 1998). A nuestro criterio, para que esto acontezca a nivel institucional, deben al menos darse tres condiciones:

- a) *Participación activa de las escuelas*: las instituciones no pueden ser consideradas simplemente como suministradores de información, sino que necesitan participar activamente en los procesos de evaluación, propios y del sistema en su conjunto. Sólo así la evaluación tendrá un carácter formativo, orientado a la mejora y no sólo sumativo alentado por la rendición de cuentas.
- b) *Respeto a la complejidad institucional*: cuando la evaluación se orienta a las instituciones pone el énfasis en aspectos tales como los procesos educativos, los métodos didácticos, las relaciones personales, el clima escolar, la distribución y utilización de recursos o el desarrollo del curriculum, entre otros aspectos. Pretender emitir juicios valorativos a partir de indicadores aislados, sobre un conjunto complejo de elementos es un reduccionismo abusivo.

- c) *Desarrollo de la capacidad de autoevaluación y mejora*: la información por sí sola no activa en las escuelas procesos de autoevaluación y de mejora. La escasa difusión y uso de la información, que recogen las investigaciones citadas en el contexto argentino sobre el impacto de la información en la toma de decisiones a nivel de cada escuela, muestra que no se ha logrado que esa información actúe siquiera como presión externa para el cambio. De todos modos, la capacidad de interpretar la información, el reconocimiento de fortalezas y debilidades, la organización de planes de mejora no se desarrollan sólo a partir de presión externa sino que requieren de un amplio apoyo, cambios estructurales, introducción de nuevos recursos, capacidad y compromiso de una masa crítica de personas (Fullan, 1991). Estos procesos constituyen procesos complejos de aprendizaje organizacional, (Bolívar, 2000) que a diferencia de lo que parecen suponer estas administraciones no son condiciones dadas sino metas a construir, conformando precisamente uno de los objetivos del cambio educativo.

Ninguna de estas tres condiciones acompañan las devoluciones de información que realizan ambas administraciones. Lo que si bien no invalida la información que proporcionan, permite dudar sobre su utilidad, en la medida en que, en ambos casos, se reduce la calidad y mejoramiento institucional a un problema de disponibilidad de información generada desde afuera. Si conocer con exactitud los guarismos fuera suficiente para diseñar estrategias de mejoramiento, la tan mentada crisis de la calidad educativa quedaría reducida a un problema de disponibilidad de información.

Si tenemos en cuenta que, como afirma Tiana, “*la utilidad de una evaluación es en buena medida la que de ellas extraigan sus audiencias*” (Tiana, 1998b), puede afirmarse que la información que tanto el MCE como el GCBA remiten a las escuelas es de muy baja utilidad para la “audiencia escolar”, y no por “discapacidades” de los usuarios docentes sino en el sentido en que no facilita la información práctica que la escuela necesita. Incluso parecieran estar destinadas a otras audiencias (administradores, políticos, medios de comunicación, foros internacionales, funcionarios de las carteras económicas, auditores de organismos internacionales de crédito) pero no como insumo para la mejora institucional. El proceso de retroalimentación que toda comunicación de resultados evaluativos persigue no se concreta en estos casos “hacia abajo”, no sólo por la naturaleza de la información y la modalidad de su difusión sino porque además estas devoluciones no van acompañadas de reformulaciones políticas que den un sentido claro a la evaluación.

La pregunta es entonces: ¿para qué se invierte dinero público en “devolver” a las escuelas esta información que no puede ser utilizada sin riesgos para comprender sus problemas, para identificar sus puntos débiles y fuertes, para emprender un proceso de mejora? ¿Cuál es la real utilidad de tal “devolución”?

La instrumentalización de la política de devolución de resultados realizadas por las administraciones estatales que hemos analizado permiten develar un nuevo rol del Estado.<sup>5</sup> El Estado “educador” se ha convertido en un Estado “evaluador” colocándose fuera del sistema educativo, con la única “responsabilidad de responsabilizar” a las escuelas, y en particular a los docentes, del estado de

---

<sup>5</sup> Vale aclarar que en el período considerado que en el caso de los informes del MCE para escuelas medias comienza en 1995, ambas administraciones, la nacional y la de la ciudad de Buenos Aires correspondieron la mayor parte del tiempo a distintos partidos políticos. Esto evidencia la existencia de una política que va más allá de las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos.

la educación. Es a la vez legislador y juez, pero nunca responsable (Diker y Feeney, 1998). En este sentido, la evaluación se aleja de sus funciones instrumental o iluminativa para adentrarse en otra de tipo persuasiva, destinada al control político del sistema que, aunque en sistemas democráticos resulte legítima, no necesariamente conduce a la mejora de las instituciones.

El contexto de crisis de un modelo de Estado “educador”, de reducción fiscal y ajuste presupuestario en el que se hace necesario establecer prioridades en la asignación de los recursos, situación que afecta hoy tanto a países desarrollados como en desarrollo y que especialmente desgarró a la sociedad argentina, actúa como catalizador de la demanda legítima de información que las sociedades en democracia hacen de los servicios y de las políticas públicas y la evaluación desempeña así una función de fundamental importancia, en cuanto elemento de información valorativa sobre la situación de la educación.

De esta manera, las evaluaciones realizadas y su posterior devolución a las escuelas podrían ser entendidas más que como un modo de intervención eficaz para mejorar el rendimiento de los alumnos, más que como un sistema de relevamiento de información, como un nuevo estilo de gestión político-educativa, que permite retener en los niveles centrales la capacidad de control sobre el sistema educativo, sin intervenir directamente en su gestión (Diker y Feeney, 1998).

En este sentido, y a modo de síntesis, cabría decir que la necesidad de contar con información precisa y confiable no habilita al “uso disciplinador” de la evaluación. La evaluación tiene la función de señalar responsabilidades, si se admite el carácter valorativo de la evaluación, lo que la distingue de la “investigación educativa” pero, como señala G. Tiramonti (2000 p.27), *“cuando las responsabilidades señalan instituciones o individuos, la evaluación pone en funcionamiento su potencial disciplinador”*. Se responsabiliza sobre el supuesto de que los agentes, individuos e instituciones, están en condiciones de modificar el resultado de su acción movilizando recursos que hasta ahora no han puesto en juego por falta de voluntad o de incentivos adecuados y se omite la responsabilidad de la Administración en la calidad educativa.

Cuando las “devoluciones” de información que hacen las administraciones a las escuelas, se realizan sin la movilización de otros recursos a nivel institucional que permitan efectivamente modificar los procesos y resultados internos, o bien estamos en presencia de un análisis extremadamente ingenuo que supone que estas devoluciones generarán mágicamente los cambios, o bien se trata de un mecanismo que, legitimado en el discurso del cambio y en el marco de reducciones financieras, agudiza los conflictos micropolíticos de las escuelas (Ball, 1994) mientras retiene en los niveles centrales la capacidad del control y la sanción.

Las “devoluciones” pueden ser muy eficaces, más por lo que ocultan que por lo que dicen y así, en vez de transparentar, opacan. Transparentar puede querer decir desocultar, limpiar, dar claridad. A veces los esfuerzos por iluminar, encandilan, ciegan y paradójicamente generan nuevas opacidades, otras oscuridades, esa es la paradoja de la “transparencia que opaca”.

El uso de la evaluación como un agente de cambio es una empresa que tiene sus riesgos porque el proceso como se ha dicho no es directo, ni lineal, ni racional. Las prácticas escolares enraizan en creencias, temores y aspiraciones que son muy profundas en los docentes y cuya transformación no puede quedar reducida a una información generada externamente por autoridades cuyo mandato sea juzgar la calidad, ejercer control y exigir acatamiento. Lo que aparece en juego



entonces es la existencia de dos concepciones epistemológicas en la relación entre evaluación y cambio: una de ellas se centra en el fortalecimiento de los controles mientras la otra apunta al fortalecimiento de las capacidades internas de las escuelas y de los docentes en la toma de decisiones. (Darling-Hammond, 1992).

En este sentido, Earl y LeMahieu (2003), replantean la relación entre evaluación, rendición de cuentas y gestión escolar a la luz de las demandas de una sociedad más compleja que aquella del modelo escolar fabril. Ahora se espera que las escuelas no sólo identifiquen a los alumnos fracasados sino que les garantice el desarrollo de competencias y además que las escuelas participen de la producción del conocimiento de los procesos de evaluación. La propuesta de estos autores consiste en considerar *la evaluación como aprendizaje y la rendición de cuentas como conversación*. De esta manera, la evaluación se aparta de la tradicional perspectiva clasificatoria y selectiva para acercarse a una visión constructivista en la que el aprendizaje depende de la autosupervisión y la reflexión y la meta legítima de la rendición de cuentas no consiste en una presentación unidireccional de la información sino que se concreta, sin desconocer las informaciones generadas externamente, sobre todo en el laborioso intercambio reflexivo de otros conocimientos, conversaciones, que se producen al interior de las escuelas. La evaluación como aprendizaje y la rendición de cuentas como conversación son perspectivas valiosas para el desarrollo del trabajo del profesor con sus alumnos y también, y éste es el nivel que aquí nos ocupa, para la redefinición de los procesos evaluativos a nivel organizacional.

Por eso, admitiendo los usos instrumentales, iluminativos y políticos que la evaluación permite, y para que la “*transparencia que opaca*” de lugar a una “*transparencia que mejora*” acordamos con Tiana (1996) en la necesidad de establecer algunos requisitos para la evaluación de los sistemas educativos: *credibilidad e independencia institucional; participación de la comunidad educativa; integración de métodos y enfoques; coherencia con los objetivos del sistema educativo; gradualidad y adaptación a las circunstancias*.

#### **4.4. Algunas líneas de acción para el futuro.**

En primer término haremos referencia a los tres ejes señalados por Ravela (2001) como estructurantes de la agenda en el desarrollo de la temática que nos ocupa en los próximos años, ejes que constituyen líneas valiosas de trabajo para fortalecer la relación entre evaluación y mejora.

- a) Analizar el papel de los sistemas de evaluación en la política educativa. Se trata de profundizar el debate acerca de para qué realmente se desea transparentar los resultados de la educación escolar y obrar en consecuencia con las intenciones que se declaman.
- b) Mejorar la calidad técnica de los distintos aspectos constitutivos de los sistemas de evaluación. Mejorar el diseño de los instrumentos de medición e incluir las variables del contexto social, familiar y escolar. Mejorar los instrumentos de devolución de los resultados haciéndolos más comprensibles y útiles para la audiencia escolar. Para que estas mejoras sean posibles es necesario intensificar los esfuerzos de capacitación de los cuadros técnicos que trabajan a nivel central en la producción de los instrumentos y de los dispositivos de difusión de los resultados.
- c) Discutir las estrategias de uso y difusión de la información acerca de los resultados escolares. En este sentido resulta necesario profundizar el conocimiento basado en

evidencia empírica, acerca de los modos en que impacta la devolución de resultados en los usuarios (docentes, directivos, familias, alumnos, opinión pública) y sobre todo sería sumamente útil “escuchar a los destinatarios” de las devoluciones para conocer qué tipo de información esperan recibir de la administración central y qué expectativas tienen respecto de los usos de esa información.

En segundo término quisiera dejar planteadas dos líneas de acción que permitirían encaminar los procesos de institucionalización de las prácticas de evaluación destinadas a la mejora a nivel de las instituciones educativas y dirigidas a promover una cultura de la evaluación en la gestión escolar. Esas líneas son: a) la redefinición de las supervisiones escolares como instancias de asesoramiento y apoyo y b) el desarrollo de procesos de autoevaluación institucional como instancias de aprendizaje y mejora.

*a) La redefinición de las supervisiones escolares*

Tradicionalmente las prácticas de supervisión estuvieron asociadas a un paradigma burocrático- administrativo de gestión basado en el control y sanción con ausencia de la función de asesoramiento y apoyo. De esta manera, la supervisión cumplió una función de transmisión en dos direcciones “hacia arriba y hacia abajo” entre la administración central y la escuela, donde prevalecieron los aspectos administrativos. En el caso de los dos sistemas de información analizados las supervisiones permanecen al margen de los procesos de evaluación realizados. La administración central recoge directamente los datos de los alumnos, directivos y docentes y los devuelve a cada establecimiento. Se ha obviado por completo la participación de los supervisores en el proceso de producción de información y también se ha desconocido su carácter de destinatario de la misma.

En el caso argentino, la supervisión representa el escalafón más alto de la carrera docente por lo que los supervisores asumen un lugar estratégico en los procesos de mejora no sólo por la información que poseen producto de su experiencia en el sistema sino además por ser quienes “abren o cierran” el acceso a la escuela.

Redefinir la función de la estructura de supervisión desde un paradigma centrado en el asesoramiento y el apoyo a la gestión escolar para la mejora, implica al menos tres compromisos que atañen directamente a decisiones de la administración central:

- Mejorar el funcionamiento administrativo tanto de las supervisiones como de las escuelas, fundamentalmente a través de soporte informático, para liberar tiempo que pueda destinarse a la gestión pedagógica.
- Constituir “supervisiones ampliadas”<sup>6</sup> donde se integre a la estructura de supervisión la participación de asesores externos con experiencia en el desarrollo de procesos de cambio y mejora. La conformación de estos equipos resulta sencilla y factible en el caso de la Ciudad

---

<sup>6</sup> Una experiencia de “supervisión ampliada” es la que desarrolla la Supervisión de la Región I de la Ciudad de Buenos Aires desde 1998 y que continúa. Esta supervisión conformó un equipo de asesoramiento que colabora con el trabajo de los supervisores y sus 15 escuelas con 2.000 docentes y cerca de 11.000 alumnos en el desarrollo de un planeamiento estratégico regional para el cual la gestión de información acerca de la evaluación de resulta central. De esta experiencia innovadora y autogestionada de cambio y mejora escolar pueden extraerse evidencias que resulten significativas para el diseño de políticas de cambio en las cuales la evaluación y la generación de información se asocien efectivamente a la mejora. Una sistematización de esta experiencia puede encontrarse en Romero, C. (2003).

de Buenos Aires y puede resultar de la redistribución de los profesionales que ya existen en el sistema y trabajan de manera aislada en distintas instituciones. De esta manera se integra en una misma estructura como la supervisión la dimensión de “staff” técnico de especialistas, generalmente disociado del trabajo en las escuelas, y el de “line” de autoridad dentro del sistema.

- Considerar a los supervisores como fuente de información para las evaluaciones y como destinatarios de las devoluciones, produciendo reportes por supervisión en los que se describan los resultados y contextos diversos de las escuelas a su cargo. En el sistema escolar argentino los supervisores tienen entre sus funciones, además de las de carácter administrativo, las de acompañamiento, asesoramiento y asistencia técnica a las escuelas. De modo que la disponibilidad de información relevante es fundamental para el mejoramiento de estas funciones. También sería deseable que la administración promoviera la participación activa de los supervisores en el proceso de recolección, análisis y devolución de la información de las escuelas que están bajo su responsabilidad, como así también la provisión de instrumentos de evaluación para ser aplicados y analizados autónomamente entre supervisores, directivos y docentes.

Otras cuestiones, de carácter más estructural, como por ejemplo la redefinición de los requisitos de acceso al cargo de supervisión, su capacitación en gestión y procesos de mejora y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, asegurarían mayores oportunidades de desarrollo de esta línea de acción.

#### *b) El desarrollo de procesos de autoevaluación institucional.*

En Argentina, las escuelas carecen de un plan interno de evaluación, salvando contadas excepciones. Es decir, no se han institucionalizado procesos de evaluación al interior de las instituciones que permitan a docentes y directivos ser partícipes activos de los procesos evaluativos. Esto no quiere decir que los actores institucionales, incluyendo también a familias y alumnos desconozcan cuáles son las fortalezas y debilidades de la institución, por el contrario el conocimiento es amplio, sin embargo permanece en un nivel implícito o tácito, lo que hace imposible la discusión y en consecuencia poco probable la mejora.

La autoevaluación inscrita en procesos de aprendizaje organizativo (Bolívar, 2000) es una práctica institucional que habilita canales explícitos para la recolección, análisis e interpretación de información. No se trata de oponer evaluación interna a la evaluación externa que realizan las administraciones, por el contrario la autoevaluación se visualiza como un proceso capaz de incluir tanto las miradas y juicios externos como los internos.

En esta línea de acción se trata de ayudar a las escuelas a evaluarse por sí mismas, en un proceso voluntario y apoyado de manera externa por la “supervisión ampliada”. A su vez, el proceso de autoevaluación tienen un carácter formativo y está íntimamente asociado al del aprendizaje organizativo y desarrollo del profesorado. Algunas características de este proceso serían:

- Carácter voluntario.
- Existencia de un tiempo institucional que pueda destinarse a esta tarea.

- Diseño e implementación del proceso de autoevaluación a cargo de cada escuela con asesoramiento externo a cargo de la “supervisión ampliada”.
- Disponibilidad de capacitación “a medida” de las necesidades del trabajo institucional de autoevaluación y sus consecuentes proyectos de mejora. Esto implica redefinir la oferta de capacitación habitualmente caracterizada por un formato escolar centrado en la individualidad del profesor, y organizado a partir de cursos estandarizados, desligados de la práctica y alentados por una lógica credencialista y de mercado donde prevalece el valor de cambio sobre el valor de uso.

La información proveniente de la administración central, constituye un insumo importante para la autoevaluación institucional, que podrá completarse con otros estudios a escala local, referidos a conjuntos de escuelas con características similares, y a escala institucional que apunten a valorar las variables del contexto interno de cada escuela. La función de asesoramiento y apoyo de la supervisión a los procesos de autoevaluación del grupo de escuelas a su cargo posibilitaría trabajos en red, acciones de formación conjunta y proyectos de mejora compartidos cuando se hayan detectado problemáticas comunes entre escuelas y esto resulte pertinente.

La autoevaluación institucional asociada a una perspectiva de aprendizaje organizativo permite resistir a las visiones disciplinadoras de las administraciones. En este sentido la autoevaluación adquiere las características de una construcción social sobre el conocimiento acerca de la propia escuela, sus procesos y resultados, resignificando la perspectiva de la gestión escolar en tanto administración destinada a la rendición de cuentas para transformarla, desde una perspectiva ética, en participación democrática de los implicados.

Volviendo a la cuestión inicial con la que comenzamos este trabajo, el “factor escuela” o la idea de “la escuela como centro o unidad de cambio” es una visión que ya ha sido señalada como ambigua (Sirotnik, 1994) ya que puede estar al servicio de culpabilizar a las instituciones y sus docentes o en cambio puede alentar la concreción de una autonomía institucional y de un Estado responsable. El problema con la información oficial que hemos analizado no está exclusivamente en la escasa utilidad para fortalecer compromisos institucionales de mejora sino en el sentido que subyace a la práctica y que se presenta como un sentido autojustificador de un Estado que en su imposibilidad de transformar, usa recursos financieros y simbólicos para “devolver” una excesiva responsabilidad a las escuelas en lugar de fortalecerlas.

Las condiciones de posibilidad del cambio y la mejora no pueden quedar reducidas a la generación de información externa, ésta es una condición necesaria, siempre que se trate de información relevante, pero, como se dijo, en modo alguno es suficiente. Ni siquiera alcanza para la producción de conocimiento preocupado por lograr “buenas escuelas”. Cuando las administraciones producen más controles con menos recursos, la gestión escolar y la responsabilidad por los resultados se convierten en una verdadera odisea para directivos y docentes.

Afortunadamente la investigación educativa interesada por el “factor escuela” parece estar preocupada por identificar cuáles son las condiciones que efectivamente apuntan a fortalecer las capacidades de las escuelas para la promoción de cambios y mejoras significativos y sostenibles. En esta perspectiva se inscriben las dos líneas de acción que hemos propuesto anteriormente y que, desde luego, no pretenden agotar el conjunto de posibilidades. En todo caso, el valor que encierran es el de

remitir al innegable derecho de todos a participar en la producción de conocimiento. Porque en el fondo de la discusión reaparece, una y otra vez, la lucha por la democratización del saber y el poder.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ball, S. (1994). *La micropolítica de la escuela*. Barcelona, Paidós.
- Bolívar, A. (1999). *Como mejorar los centros educativos*. Madrid, Síntesis.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden. Promesas y realidades*. Madrid, La Muralla.
- Darling-Hammond, L. (1992) "Reframing the School Reform Agenda", *The School Administrator: Journal of the American Association of School Administrators*.
- Diker, G. y Feeney, S. (1998). "La evaluación de la calidad. Un análisis del discurso oficial" en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año VII, N° 12, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Earl, L. y Le Mahieu, P. (2003) Replantear la evaluación y la rendición de cuentas en Hargreaves, A. *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fullan, M. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. New Cork, Teachers College Press and London Cassell.
- House, E. (1999). Entrevista en *Revista Zona Educativa*, Año 4 n° 32, pp 36-38. Buenos Aires, MCE.
- Marchesi, A. y Martín, E. (1998). *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid: Alianza.
- MCE (1993) Documento "Bases Conceptuales del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Básica y Media", Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina.
- MCE (1999). Carta dirigida por el Ministerio de Cultura y Educación a los directores de las escuelas, enviada en agosto de 1999 y firmada por el Lic. Pablo M. Narvaja.
- Montoya, S. y otros (2003). Evaluación de la Calidad Educativa: de los Sistemas Centrales al Aula. Estudio del impacto de las políticas de devolución de información personalizada a las escuelas en tres provincias de Argentina. Centro de Investigación para la Equidad y la Calidad Educativa. FIE - PREAL
- Ravela, P. (editor) (2001). Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?. Grupo de Trabajo de Estándares y Evaluación de PREAL. *Documento de Trabajo N° 20 PREAL*
- Ravela, P. (2002). ¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa en América Latina?. Grupo de Trabajo de Estándares y Evaluación de PREAL. *Documento de Trabajo N° 22 PREAL*
- Romero, C. (2003). El cambio educativo y la mejora escolar como procesos de democratización. Una experiencia en escuelas secundarias públicas de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1 (1).  
<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Romero.pdf>.
- Simons, H. (1999). "La autoevaluación escolar como proceso de desarrollo del profesorado: en apoyo a las escuelas democráticas", en *Volver a pensar la educación*, Vol II, Madrid: Morata.
- Sirotnik, K (1994). La escuela como centro del cambio en *Revista de Educación N° 304* pp. 7-30.
- Stoll, L. y Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas*. Barcelona: Octaedro.
- Thelot, C (1999). Entrevista en *Revista Zona Educativa*, Año 4 n° 32, pp 33-35, Buenos Aires, MCE.

- Tiana Ferrer, A. (1996). "La evaluación de los sistemas educativos", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 10, pp.37-61. OEI.
- Tiana Ferrer, A. (1998a). "La evaluación externa de los centros educativos: posibilidades y limitaciones". Ponencia. *V Jornadas Pedagógicas de la Federación Navarra de Ikastolas*. Pamplona.
- Tiana Ferrer, A. (1998b). "Tratamientos y usos de la información de evaluación", en Cumbre Iberoamericana: *Programa Evaluación de la Calidad de la Educación. Documentos*, Buenos Aires, vol I, pp135-212.
- Tiramonti, G. (2000). "La evaluación como amenaza" en *Revista Novedades Educativas* N° 111, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. y otros (2003). ¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos en América Latina?. Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina. FLACSO – ARGENTINA / PREAL - CINDE
- Toranzos, L. (1996). "Evaluación y calidad" en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 10. OEI.